

## VOTO

### A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. A Confederação Nacional do Transporte – CNT é entidade sindical com legitimidade para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade. Consideradas suas finalidades estatutárias e o tema posto em questão na presente ação, tem-se por preenchido o requisito da pertinência temática e adequado o instrumento de que se vale a entidade para promover o debate constitucional sobre a matéria.

2. O Decreto n. 9.762/2019, que ingressou no sistema e é indicado pela autora na Petição n. 36.699/2019, não é objeto desta ação direta de inconstitucionalidade nem foi examinado pelos sujeitos processuais no presente processo. Assim, não se conhece do requerimento formulado na Petição n. 36.699, de 18.6.2019, de “suspensão da eficácia do art. 4º do Decreto n. 9.762/2019”.

3. Põe-se em foco na presente ação direta de inconstitucionalidade a validade das normas do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015) pelas quais instituída a obrigatoriedade de locadoras automotivas oferecerem a pessoas com deficiência um veículo adaptado a cada conjunto de vinte veículos de sua frota.

4. Na Constituição da República se estabeleceu sistema de proteção às pessoas com deficiência, vedando-se a discriminação direta ou indireta e determinando-se a promoção de políticas públicas inclusivas.

Os direitos fundamentais da pessoa com deficiência são previstos na Constituição: proibição de qualquer discriminação quanto a salário e critérios de admissão ao trabalho (inc. XXXI do art. 7º); reserva por lei de percentual dos cargos e empregos públicos (inc. VIII do art. 37); critérios diferenciados para aposentadoria no regime próprio do serviço público e no regime geral de previdência (§ 4º-A do art. 40 e inc. I do § 1º do art. 201); preferência no pagamento de precatórios de natureza alimentícia (§ 2º do art. 100); serviços de habilitação, reabilitação e integração à vida comunitária (inc. IV do art. 203); garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência que comprove não dispor de

meios para prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (inc. V do art. 203); atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino (inc. III do art. 208); participação em programas de prevenção e atendimento especializado, bem como de integração social do adolescente e do jovem com deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação (inc. II do art. 227); adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes para garantir acesso adequado (§ 2º do art. 244).

5. Na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, com estatuta constitucional por ter sido aprovada na forma do § 3º do art. 5º da Constituição da República (Decreto n. 6.949/2009), se reconhece que *“a deficiência é um conceito em evolução e [...] resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas”*.

Têm-se no art. 3º da Convenção os seguintes princípios de proteção à pessoa com deficiência: a) respeito pela dignidade para resguardo da autonomia individual, incluída a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das pessoas; b) não discriminação; c) plena e efetiva participação e inclusão na sociedade ; d) respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como diversidade humana e da humanidade; e) igualdade de oportunidades; f ) acessibilidade; g) igualdade entre o homem e a mulher; h) respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade.

Pelo art. 4º da mencionada Convenção são estabelecidas as seguintes obrigações:

*“1. Os Estados Partes se comprometem a assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação por causa de sua deficiência. Para tanto, os Estados Partes se comprometem a:*

a) Adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na presente Convenção;

b) Adotar todas as medidas necessárias, inclusive legislativas, para modificar ou revogar leis, regulamentos, costumes e práticas vigentes, que constituírem discriminação contra pessoas com deficiência;

c) Levar em conta, em todos os programas e políticas, a proteção e a promoção dos direitos humanos das pessoas com deficiência;

d) Abster-se de participar em qualquer ato ou prática incompatível com a presente Convenção e assegurar que as autoridades públicas e instituições atuem em conformidade com a presente Convenção;

e) Tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação baseada em deficiência, por parte de qualquer pessoa, organização ou empresa privada;

f) Realizar ou promover a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, serviços, equipamentos e instalações com desenho universal, conforme definidos no Artigo 2 da presente Convenção, que exijam o mínimo possível de adaptação e cujo custo seja o mínimo possível, destinados a atender às necessidades específicas de pessoas com deficiência, a promover sua disponibilidade e seu uso e a promover o desenho universal quando da elaboração de normas e diretrizes;

g) Realizar ou promover a pesquisa e o desenvolvimento, bem como a disponibilidade e o emprego de novas tecnologias, inclusive as tecnologias da informação e comunicação, ajudas técnicas para locomoção, dispositivos e tecnologias assistivas, adequados a pessoas com deficiência, dando prioridade a tecnologias de custo acessível;

h) Propiciar informação acessível para as pessoas com deficiência a respeito de ajudas técnicas para locomoção, dispositivos e tecnologias assistivas, incluindo novas tecnologias bem como outras formas de assistência, serviços de apoio e instalações;

i) Promover a capacitação em relação aos direitos reconhecidos pela presente Convenção dos profissionais e equipes que trabalham com pessoas com deficiência, de forma a melhorar a prestação de assistência e serviços garantidos por esses direitos”.

Quanto à mobilidade pessoal, dispõe-se na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 20) que os Estados partes deverão tomar as seguintes medidas: a) facilitar a mobilidade das pessoas com deficiência, na forma e no momento em que elas quiserem a custo acessível; b) facilitar às pessoas com deficiência o acesso a tecnologias assistivas, dispositivos e ajudas técnicas de qualidade, e formas de assistência humana ou animal e

de mediadores, tornando-os disponíveis a custo acessível; c) propiciar às pessoas com deficiência e ao pessoal especializado uma capacitação em técnicas de mobilidade; d) incentivar entidades que produzem ajudas técnicas de mobilidade, dispositivos e tecnologias assistivas a levarem em conta todos os aspectos referentes à mobilidade de pessoas com deficiência.

Sobre a garantia de acessibilidade se estabelece no art. 9º da Convenção que, *“a fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ao público ou de uso público, tanto na zona urbana como na rural”*.

6. Não há dúvida, portanto, de que no bloco de constitucionalidade brasileiro, seja pelas normas que compõem o acervo editado pelo constituinte originário, seja pelos preceitos supranacionais incorporados ao ordenamento com estatura constitucional, são conferidos direitos e garantias às pessoas com deficiência, tendo-se por princípios estruturantes os da não discriminação e da participação na sociedade.

Ingo Wolfgang Sarlet leciona que *“as ações afirmativas destinadas à integração das pessoas com deficiência não se limitam, por evidente, ao mundo do trabalho, abarcando um dever de inclusão (integração e promoção) em todas as esferas da vida social, econômica, política e cultura”* ( *“Igualdade como direito fundamental na Constituição Federal de 1988: aspectos gerais e algumas aproximações ao caso das pessoas com deficiência .”* In *Manual dos direitos da pessoa com deficiência* . São Paulo: Saraiva, 2013. p. 93).

7. Medidas legislativas objetivando a inclusão social das pessoas com deficiência conformam-se ao entendimento deste Supremo Tribunal, conforme setem nos seguintes precedentes:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.820/92 do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre adaptação dos veículos de transporte coletivo com a finalidade de assegurar seu acesso por*

plano  
jurídico  
Plenário  
Vilfredo  
de Souza  
Amaral  
Advogado  
Pessoas com deficiência ou dificuldade de locomoção. Competência legislativa concorrente (art. 24., XIV, CF). Atendimento à determinação constitucional prevista nos arts. 227, § 2º, e 244 da Lei Fundamental. Improcedência. 1. A ordem constitucional brasileira, inaugurada em 1988, trouxe desde seus escritos originais a preocupação com a proteção das pessoas portadoras de necessidades especiais, construindo políticas e diretrizes de inserção nas diversas áreas sociais e econômicas da comunidade (trabalho privado, serviço público, previdência e assistência social). Estabeleceu, assim, nos arts. 227, § 2º, e 244, a necessidade de se conferir amplo acesso e plena capacidade de locomoção às pessoas com deficiência, no que concerne tanto aos logradouros públicos, quanto aos veículos de transporte coletivo, determinando ao legislador ordinário a edição de diplomas que estabeleçam as formas de construção e modificação desses espaços e desses meios de transporte. 2. Na mesma linha afirmativa, há poucos anos, incorporou-se ao ordenamento constitucional a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, primeiro tratado internacional aprovado pelo rito legislativo previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, o qual foi internalizado por meio do Decreto Presidencial nº 6.949/2009. O art. 9º da convenção veio justamente reforçar o arcabouço de proteção do direito de acessibilidade das pessoas com deficiência. 3. Muito embora a jurisprudência da Corte seja rígida em afirmar a amplitude do conceito de trânsito e transporte para fazer valer a competência privativa da União (art. 22, XI, CF), prevalece, no caso, a densidade do direito à acessibilidade física das pessoas com deficiência (art. 24, XIV, CF), em atendimento, inclusive, à determinação prevista nos arts. 227, § 2º, e 244 da Lei Fundamental, sem preterir a homogeneidade no tratamento legislativo a ser dispensado a esse tema. Nesse sentido, há que se enquadrar a situação legislativa no rol de competências concorrentes dos entes federados. Como, à época da edição da legislação ora questionada, não havia lei geral nacional sobre o tema, a teor do § 3º do art. 24 da Constituição Federal, era deferido aos estados-membros o exercício da competência legislativa plena, podendo suprir o espaço normativo com suas legislações locais. 4. A preocupação manifesta no julgamento cautelar sobre a ausência de legislação federal protetiva hoje se encontra superada, na medida em que a União editou a Lei nº 10.098/2000, a qual dispõe sobre normas gerais e critérios básicos de promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência. Por essa razão, diante da superveniência da lei federal, a legislação mineira, embora constitucional, perde a força normativa, na atualidade, naquilo que contrastar com a legislação geral de regência do tema (art. 24, § 4º, CF/88). 5. Ação direta que se julga improcedente” (ADI n. 903, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 7.2.2014).

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL, INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS - ABRATI. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 8.899, DE 29 DE JUNHO DE 1994, QUE CONCEDE PASSE LIVRE ÀS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA, DA ISONOMIA, DA LIVRE INICIATIVA E DO DIREITO DE PROPRIEDADE, ALÉM DE AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO (ARTS. 1º, INC. IV, 5º, INC. XXII, E 170 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA): IMPROCEDÊNCIA. 1. A Autora, associação de associação de classe, teve sua legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade reconhecida a partir do julgamento do Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.153, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 9.9.2005. 2. Pertinência temática entre as finalidades da Autora e a matéria veiculada na lei questionada reconhecida. 3. Em 30.3.2007, o Brasil assinou, na sede das Organizações das Nações Unidas, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como seu Protocolo Facultativo, comprometendo-se a implementar medidas para dar efetividade ao que foi ajustado. 4. A Lei n. 8.899/94 é parte das políticas públicas para inserir os portadores de necessidades especiais na sociedade e objetiva a igualdade de oportunidades e a humanização das relações sociais, em cumprimento aos fundamentos da República de cidadania e dignidade da pessoa humana, o que se concretiza pela definição de meios para que eles sejam alcançados. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI n. 2.649, de minha relatoria, Plenário, DJe 17.10.2008).*

8. Compete administrativamente a todos os entes da federação a proteção das pessoas com deficiência (inc. II do art. 23 da Constituição da República).

À União cabe a edição de normas gerais sobre a matéria (inc. XIV do art. 24 da Constituição), o que se deu pela Lei n. 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Estatuto da Pessoa com Deficiência), destinada a *“assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania”* (art. 1º).

Naquele diploma se conceitua a pessoa com deficiência “aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (art. 2º) .

Na Lei n. 13.146/2015 são estabelecidos direitos da pessoa com deficiência, como, por exemplo, de igualdade de oportunidades e não discriminação, atendimento prioritário, habilitação e reabilitação, saúde, educação, moradia, trabalho, cultura, lazer, esporte, transporte e mobilidade, acessibilidade a informação, comunicação e tecnologia assistiva.

Constitucionalidade da cota de um veículo adaptado para uso de pessoa com deficiência a cada conjunto de vinte veículos da frota da locadora

9. Nesta ação direta de inconstitucionalidade são questionados o parágrafo único e o *caput* do art. 52 e o art. 127 da Lei n. 13.146/2015:

*“Art. 52. As locadoras de veículos são obrigadas a oferecer 1 (um) veículo adaptado para uso de pessoa com deficiência, a cada conjunto de 20 (vinte) veículos de sua frota.*

*Parágrafo único. O veículo adaptado deverá ter, no mínimo, câmbio automático, direção hidráulica, vidros elétricos e comandos manuais de freio e de embreagem”.*

*“Art. 127. Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial” .*

10. O princípio da livre iniciativa, fundamento da ordem econômica brasileira, tem de ser ponderado com outros valores constitucionais, como a função social da propriedade, a defesa do consumidor, a proteção do meio ambiente e a redução das desigualdades sociais, para se “assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170 da Constituição da República).

O *caput* do art. 52 da Lei n. 13.146/2015, pelo qual fixada cota de veículos adaptados a pessoas com deficiência em locadoras, consubstancia

disciplina legítima da ordem econômica. Não se vislumbra, na espécie, contrariedade ao princípio da livre iniciativa, porque concretiza os direitos fundamentais de mobilidade pessoal e de acesso a tecnologia assistiva.

A determinação legal de disponibilidade de veículo adaptado a cada conjunto de vinte automóveis da frota não inviabiliza a atividade econômica de locadoras nem impõe às empresas ônus excessivo, atendendo-se ao princípio da proporcionalidade.

Canotilho ressalta que o princípio da proporcionalidade “ *é, hoje, assumido como um princípio de controle exercido pelos tribunais sobre a adequação dos meios administrativos (sobretudo coactivos) à prossecução do escopo e ao balanceamento concreto dos direitos ou interesses em conflito* ” (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 268).

Embora não expresso na Constituição da República, o princípio da proporcionalidade pode ser extraído de normas constitucionais, assumindo estatura constitucional, hábil a servir de parâmetro de controle de constitucionalidade de leis e atos normativos.

Este Supremo Tribunal assentou que, por força do princípio da proporcionalidade, extraído da cláusula constitucional pela qual se garante o devido processo legal em sua dimensão material (inc. LIV do art. 5º), vedam-se os excessos normativos e as prescrições desarrazoadas do Estado, “*vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais*” (ADI n. 1.407-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 24.11.2000).

E Paulo Bonavides observa:

*“O princípio da proporcionalidade é, por conseguinte, direito positivo em nosso ordenamento constitucional. Embora não haja sido ainda formulado como ‘norma jurídica global’, flui do espírito que anima em toda sua extensão e profundidade o § 2º do art. 5º, o qual abrange a parte não-escrita ou não expressa dos direitos e garantias da Constituição, a saber, aqueles direitos e garantias cujo fundamento decorre da natureza do regime, da essência impostergável do Estado*



*de Direito e dos princípios que este consagra e que fazem inviolável a unidade da Constituição.*

*Poder-se-á enfim dizer, a esta altura, que o princípio da proporcionalidade é hoje axioma do Direito Constitucional, corolário da constitucionalidade e cânone do Estado de direito, bem como regra que tolhe toda a ação ilimitada do poder do Estado no quadro de juridicidade de cada sistema legítimo de autoridade. A ele não poderia ficar estranho, pois, o Direito Constitucional brasileiro. Sendo, como é, princípio que embarga o próprio alargamento dos limites do Estado ao legislar sobre matéria que abrange direta ou indiretamente o exercício da liberdade e dos direitos fundamentais, mister se faz proclamar a força cogente de sua normatividade” (BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional* . 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 396-397).*

O princípio da proporcionalidade aplica-se quando confrontados os meios adotados numa prática e os fins por ela buscados, submetendo a sua legitimidade a exame realizado com base em três elementos ou subprincípios. O primeiro é o da adequação, pelo qual o meio adotado deve ser hábil a alcançar o fim pretendido.

O segundo elemento é o da necessidade, que impede que a medida exceda *“os limites indispensáveis à conservação do fim legítimo que se almeja”* (BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional* . 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 360) . O Ministro Gilmar Mendes observa que *“o meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa”* (MENDES, Gilmar Ferreira. *“ O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras. ”* In *Repertório IOB Jurisprudência: Tributário, Constitucional e Administrativo*, n. 14, jul. 2000. p. 371).

Ademais, deve-se analisar a proporcionalidade em sentido estrito da medida, na qual se impõe que as vantagens trazidas pelo alcance da finalidade correspondam, nas notas de Humberto Ávila, *“às desvantagens provocadas pela adoção do meio ”* (ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos* . 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 205).

11. Na espécie, o *caput* do art. 52 da Lei n. 13.146/2015 harmoniza-se com os subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal assentou que “a autonomia privada, que encontra claras limitações de ordem jurídica, não pode ser exercida em detrimento ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros, especialmente aqueles positivados em sede constitucional, pois a autonomia da vontade não confere aos particulares, no domínio de sua incidência e atuação, o poder de transgredir ou de ignorar as restrições postas e definidas pela própria Constituição, cuja eficácia e força normativa também se impõem, aos particulares, no âmbito de suas relações privadas, em tema de liberdades fundamentais” (Recurso Extraordinário n. 201.819/RJ, Relator para acórdão o Ministro Gilmar Mendes, DJ de 2.10.2006).

Aplicabilidade e eficácia das previsões contidas no art. 52 da Lei n. 13.146/2015

12. A autora questiona o modelo mínimo de adaptação veicular descrito no parágrafo único do art. 52 da Lei n. 13.146/2015.

Argumenta que “existe uma grande quantidade de sequelas dentre as pessoas com deficiência, estas não podem ser tratadas de modo global ou genérico, pois uma eventual adaptação, se não for adequada à maioria dos deficientes físicos, poderá acarretar inclusive risco de ferimentos graves e até a morte do próprio locatário e de terceiros”.

Sustenta que o art. 52 da Lei n. 13.146/2015 dependeria de regulamentação, asseverando que o “novo modelo de adaptação universal de veículos (...) exige a atualização das normas regulamentares respectivas em relação à habilitação e adaptação veicular e, enquanto isso não ocorrer deve-se respeitar à ordenação do mercado estabelecido pela Constituição, com ênfase na segurança jurídica apta a promover o valor social da livre iniciativa (CR, art. 1.º, IV) e a preservar o princípio da livre iniciativa (CR, art. 170, cabeça)”.

13. Não há disposição, na Lei n. 13.146/2015, a vincular a aplicabilidade e eficácia do art. 52 da Lei n. 13.146/2015 ao advento de regulamento. Naquele preceito se impõe a oferta de um veículo adaptado a cada grupo de vinte veículos da frota da locadora.

O argumento de que existiriam diferentes tipos de deficiência física a demandarem adaptações veiculares não contempladas na norma impugnada não impressiona. O dispositivo legal trata de elementos tecnológicos de composição mínima do automóvel. Não poderia o legislador cuidar de todas as hipóteses de adaptações veiculares, sendo razoável que se ativesse às necessidades mais comuns, nada impedindo que locadoras atendam às demais demandas do mercado.

Atribuir-se interpretação conforme ao art. 52 da Lei n. 13.146/2015 para que tenha eficácia após o advento de regra regulamentadora, como pretende a autora, significaria aceitar a não clareza da norma legal, o que não se dá.

Pelo dispositivo legal se tem: “Art. 52. A s locadoras de veículos são obrigadas a oferecer 1 (um) veículo adaptado para uso de pessoa com deficiência, a cada conjunto de 20 (vinte) veículos de sua frota.

Parágrafo único. O veículo adaptado deverá ter, no mínimo, câmbio automático, direção hidráulica, vidros elétricos e comandos manuais de freio e de embreagem”.

Não há possibilidade de mais de uma interpretação da norma posta com tanta clareza nos termos legalmente utilizados. A interpretação conforme é técnica aproveitável para sanar dúvidas ou impedir que uma – dentre outras interpretações possíveis – ofenda a Constituição da República.

Quanto à norma não há que se cogitar de procedência parcial para dar interpretação conforme. Os termos em que formulado o pedido conduzem ao entendimento de que a pretensão da autora é alterar os termos da lei, não interpretá-la. Alteração legislativa faz-se no espaço próprio da elaboração legislativa, não na seara do controle de constitucionalidade, menos ainda pela via do controle abstrato.

A pretensão da autora é transformar a norma, não interpretá-la, o que não tem fundamento constitucional.

**14.** Afirma também a autora que *“não se enxerga utilidade social em se exigir adaptação na locação de veículos com motorista ou nos segmentos de locação de veículos de carga, de locação de veículos de transporte coletivo de passageiros ou de motocicletas, por exemplo”*.

Sustenta que *“a norma deve ter sua eficácia restrita à locação de veículos sem motorista e regidas pelas normas aplicáveis às relações de consumo, declarando-se inconstitucional sua aplicação na locação de veículos por atacado (terceirização de frotas) regidas pela legislação mercantil e administrativa, bem como na locação de veículos com motorista, na qual as obrigações da norma impugnada não produzem qualquer espécie de benefício social”*.

Como antes afirmado, discussão sobre a “utilidade social” dos efeitos de uma norma não se põe na atuação do Poder Judiciário, mas no debate social em sede de formação ou mudança legislativa.

**15.** Improcede, assim, a pretensão de interpretação restritiva da norma.

No *caput* do art. 52 da Lei n. 13.146/2015, faz-se referência a veículo adaptado para uso de pessoa com deficiência, é dizer, na condição do condutor do automóvel. Se o consumidor optar pela locação juntamente com serviço de motorista, a locadora poderá se valer de veículo comum da frota.

Se a locadora celebrar contrato público ou privado de oferta de conjunto de veículos sujeitar-se-á às cláusulas do ajuste, pelo que também esse argumento não procede.

Essas circunstâncias expostas na peça inicial da ação não tizam de inconstitucionalidade o que estabelecido no art. 52 da Lei n. 13.146/2015, devendo a locadora dispor um veículo adaptado a cada conjunto de vinte automóveis, na forma posta em exame.

16. Ademais, no parágrafo único do art. 1º do Decreto n. 9.762/2019, no qual regulamentadas as diretrizes para transformação e modificação de veículos automotores de frotas de táxi e de locadoras de veículos acessíveis a pessoas com deficiência, fica claro que *“os veículos automotores objetos deste Decreto são os veículos de categoria M1, projetados e construídos para o transporte de passageiros, que não tenham mais que oito assentos, excluído o assento do motorista”*.

Pela Resolução n. 380 do Conselho Nacional de Trânsito – Contran de 28.4.2011, alterada pela Resolução n. 535 de 17/06/2015, a categoria “M” abrange *“veículo automotor que contém pelo menos quatro rodas, projetado e construído para o transporte de passageiros”*.

Assim, não sobrepaira dúvida de que a exigência de adaptação veicular não alcança outras categorias de veículos, como, por exemplo, motos, caminhões, caminhonetes, ônibus ou micro-ônibus.

*Elementos de tecnologia veicular previstos parágrafo único do art. 52 da Lei n. 13.146/2015*

17. No parágrafo único do art. 52 da Lei n. 13.146/2015, estão descritos os elementos tecnológicos de composição mínima do veículo adaptado:

*“Art. 52 [...]*

*Parágrafo único. O veículo adaptado deverá ter, no mínimo, câmbio automático, direção hidráulica, vidros elétricos e comandos manuais de freio e de embreagem”*.

A autora realça que *“a norma efetuou exigências redundantes e tecnicamente incompatíveis (‘câmbio automático’ e ‘controles manuais de freio e embreagem’)*”. Defende que *“o legislador desejava se referir à exigência de ‘câmbio automático’ e a ‘controles manuais de freio e aceleração’, porém, por erro de técnica na redação a norma acabou por estabelecer prescrição normativa diversa daquela presumivelmente desejada pelo legislador”*.

Pede a procedência da ação *“para se proclamar a inconstitucionalidade da Lei 13.146/2015, art. 52 (cabeça e parágrafo único), declarando-a inconstitucional em virtude do seu erro de técnica legislativa o qual*

*originou obrigações tecnicamente incompatíveis (exigência simultânea de câmbio automático e controles manuais de freio e embreagem) e omitiu-se quanto a outro requisito necessário naquele contexto (controle manual de aceleração), respeitando-se a primazia da proteção constitucional da livre iniciativa (CR, art. 1.º, IV e 170, cabeça) em face a norma com erro de redação que a torna perplexa, esdrúxula, inapta para a produção de efeitos concretos socialmente úteis”.*

Alegação de erro de técnica legislativa não fundamenta pleito de declaração de inconstitucionalidade. Não se tem, no caso, contrariedade a norma constitucional, devendo ser elidido eventual erro técnico legislativo no espaço próprio da criação ou da mudança da norma.

Anote-se que a pretendida declaração de inconstitucionalidade com fundamento em suposto erro de técnica legislativa conduziria à mudança da norma, introduzindo-se, no sistema, nova disposição legal em detrimento dos direitos dos condutores portadores de deficiência. A alteração proposta e na forma cogitada pela autora retiraria do ordenamento jurídico norma cuja eficácia a eles confere proteção, inclusão e acessibilidade.

Ademais, não se há desconsiderar que no parágrafo único do art. 52 da Lei n. 13.146/2015 estão previstos os itens mínimos de adaptação veicular a compor a cota legal da frota destinada a pessoas com deficiência, nada impedindo que outros elementos de tecnologia sejam acrescentados ou que se façam adaptações para a viabilidade técnica de aplicação da norma.

Conforme acentuou a Advocacia-Geral da União, *“o parágrafo único do artigo 52 da lei hostilizada deve ser interpretado em sintonia com o respectivo caput, que prescreve o dever das locadoras de veículos de oferecer pelo menos 1 (um) veículo adaptado para uso de pessoa com deficiência, a cada conjunto de 20 (vinte) veículos de sua frota. O parágrafo único, por sua vez, trata de especificar os elementos mínimos que constituem um veículo adaptado, em contraposição ao veículo regular, quais sejam: a presença de câmbio automático, de direção hidráulica, de vidros elétricos e de comandos manuais de freio e de embreagem. Tais requisitos, como destacado, podem ser oferecidos pela indústria automotiva e não tomam o veículo socialmente inútil para fins de mobilidade pessoal”*.

Validade constitucional da *vacatio legis* de 180 dias para a incidência da obrigação de adaptação veicular

19. A autora pede seja conferida interpretação conforme à Constituição da República ao art. 127 da Lei n. 13.146/2015 para que a determinação de adaptação veicular tenha eficácia quanto aos veículos adquiridos por locadoras após o início da vigência da lei .

20. O pleito é também, no ponto, de mudança de lei pela via judicial, não de interpretação de lei por incompatibilidade de alguma exegese que contrastasse com princípio ou regra constitucional.

A norma questionada define período de *vacatio legis* de cento e oitenta dias, tendo concluído o legislador ser esse prazo razoável para que as locadoras se adaptassem às novas exigências.

Iniciada a vigência daquela lei em agosto de 2015 – cinco anos atrás – nem se há mais cogitar de carência de prazo para as adaptações que se fizessem necessários para o perfeito cumprimento da norma. O Ministro Dias Toffoli, relator originário da ação, aplicou ao caso o rito do art. 12 em 2.2.2016.

21. Ademais, é de se ter presente que a determinação legal de adaptação veicular não importaria alteração de toda a frota das locadoras, correspondendo a 5% dos automóveis (um a cada vinte). Postergar-se a eficácia da norma para alcançar apenas os veículos adquiridos após a sua vigência enfraqueceria a finalidade legal de proteção dos direitos fundamentais de pessoas com deficiência.

Nem se cogite do argumento apresentado na inicial no sentido de que aquela providência determinada corresponderia a “ *majoração indireta da carga tributária ao reduzir o prazo para aproveitamento de créditos de PIS /COFINS e despesas dedutíveis de IRPJ/CSLL com a depreciação acumulada de seus veículos anteriormente adquiridos ao lhes compelir efetuar mudanças em sua frota para atender à nova lei.*”

Pelo art. 52 da lei questionada não se institui nem se majora tributo, sendo descabida a argumentação de afronta a princípios de direito tributário. A adoção de providências em respeito ao princípio constitucional da inclusão necessária de pessoas portadoras de deficiência, na forma definida na lei, não cria obrigação contrária à Constituição, antes conforma-se ao que nela estabelecido.

Neste sentido, tem-se que, ao examinar a validade das normas da Lei n. 13.146/2015 nas quais estabelecida a obrigatoriedade de escolas privadas oferecerem atendimento educacional adequado e inclusivo às pessoas com deficiência, este Supremo Tribunal rejeitou o argumento de que essas medidas seriam de alto custo para as escolas privadas ou que poderiam conduzir ao encerramento de suas atividades.

Naquela assentada, julgou-se improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.357 (DJe de 11.11.2016), pontuando o Ministro Edson Fachin, no voto condutor, que, *“por meio da lei impugnada, o Brasil atendeu ao compromisso constitucional e internacional de proteção e ampliação progressiva dos direitos fundamentais e humanos das pessoas com deficiência”* e que *“as instituições privadas de ensino exercem atividade econômica e, enquanto tal, devem se adaptar para acolher as pessoas com deficiência, prestando serviços educacionais que não enfoquem a questão da deficiência limitada à perspectiva médica, mas também ambiental. Esta última deve ser pensada a partir dos espaços, ambientes e recursos adequados à superação de barreiras – as verdadeiras deficiências de nossa sociedade. Tais requisitos, por mandamento constitucional, aplicam-se a todos os agentes econômicos (...)”*.

O mesmo se tem no cenário normativo descrito na presente ação, na qual se afirma o compromisso constitucional e internacional da República Federativa com o bem público. Adota-se providência que cumpre o objetivo constitucional afirmado no art. 3º.:

*“ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

*I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*

*II - garantir o desenvolvimento nacional;*



*III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*

*IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. ”*

**23.** Não demonstrada contrariedade na norma legal ao disposto na Constituição da República, **voto no sentido de julgar improcedente o pedido apresentado na presente ação direta de inconstitucionalidade.**

Plenário Virtual - minuta de voto - 11/09/2020 06:00